

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM.

Chi ngân sách nhà nước (NSNN) có vai trò to lớn trong bất kỳ nền kinh tế nào và đặc biệt quan trọng hơn trong cơ chế thị trường, bởi NSNN cung cấp nguồn tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước để cung cấp cho xã hội những hàng hoá dịch vụ công cộng; Nhà nước sử dụng NSNN như công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế, thực hiện chức năng quản lý kinh tế xã hội, phát triển y tế, văn hoá, giáo dục, xoá đói giảm nghèo, phân phối lại thu nhập... Tuy nhiên, để quản lý chi ngân sách nhà nước cần phải nghiên cứu, đánh giá hoạt động chi ngân sách trên cơ sở những yếu tố sau đây:

1. Phương thức quản lý chi theo yếu tố đầu vào

Sau hoà bình lập lại, Nhà nước ta ban hành hàng loạt chính sách tài chính phục vụ cho công cuộc khôi phục kinh tế ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng dân tộc ở miền Nam. Trong đó Chính phủ ban hành Quyết định số 117-TTg ngày 24/6/1957 thành lập ngân hàng Kiến thiết Việt Nam để chuyên trách quản lý, cấp phát, cho vay và thanh toán vốn kiến thiết cơ bản. Tiếp theo đó, còn ban hành các chế độ quy định về trình tự xây dựng cơ bản và điều lệ tạm thời về cấp phát vốn kiến thiết cơ bản; chế độ quản lý và sử dụng hàng viện trợ; điều chỉnh sắp xếp các các bậc lương và tăng lương cho cán bộ công nhân viên chức.

Chế độ quản lý tài chính được chia thành 2 cấp: Trung ương và địa phương, địa phương được giao một số quyền hạn về thu, chi dưới sự quản lý tập trung thống nhất của Bộ Tài chính.

Bước sang thời kỳ cải tạo XHCN và bước đầu phát triển kinh tế (1958 - 1960), Chính phủ ban hành kết hợp chế độ cấp phát ngân sách và tín dụng trong việc hình thành vốn lưu động định mức của xí nghiệp; mở rộng chế độ hạch toán kinh tế và quản lý tài chính đến các đơn vị xí nghiệp quốc doanh địa phương, quy định trích lập và sử dụng quỹ khen thưởng theo hướng kích thích bằng lợi ích vật chất. Trong xây dựng cơ bản, đã quy định những nguyên tắc, nội dung chủ yếu về hợp đồng giao nhận thi công, thiết kế, cấp phát vốn kiến thiết đảm bảo thời gian và quản lý theo chất lượng công trình. ở lĩnh vực chi thường

xuyên, điều lệ quản lý tài vụ các sự nghiệp văn hoá, giáo dục, y tế, xã hội; điều lệ quản lý kinh phí và tiền lương được ban hành. Ngân sách cấp xã được bổ sung thêm quy định nhằm tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho chính quyền cấp xã.

Thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất ở miền Bắc và cả nước có chiến tranh (1961 - 1965), công tác chi tiêu tài chính có những cải tiến phù hợp với yêu cầu quản lý như: Chính phủ ban hành Quyết định số 64/CP về điều lệ cấp phát vốn xây dựng cơ bản chuyển từ cấp phát theo thực tế chi phí sang cấp phát theo khối lượng công trình; Nghị định 48-TTg ngày 07/4/1962 về cải tiến phương pháp cấp vốn lưu động từ cấp thẳng qua ngân sách sang cho vay qua Ngân hàng một phần; chỉ thị số 36- TTg ngày 07/5/1963 của Thủ tướng Chính phủ đã quy định chế độ quản lý và kiểm soát chi tiêu quỹ lương khu vực không sản xuất.

Lần đầu tiên, Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 118-CP năm 1961 về Điều lệ lập và chấp hành NSNN nhằm tăng cường công tác quản lý NSNN phục vụ cho nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trong đó quy định rõ NSNN gồm 2 cấp Trung ương và địa phương, các khoản thu chi được ghi vào dự án ngân sách, trình tự và thời gian lập, trách nhiệm của các ngành, các cấp...

Sau khi đất nước thống nhất, một số chính sách, chế độ, biện pháp quản lý tài chính về chi tiêu ngân sách đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng chống tập trung quan liêu bao cấp, nâng cao tinh thần tự lực tự cường, kết hợp với việc tranh thủ nguồn viện trợ ngoài nước. Chế độ phân cấp quản lý ngân sách được cải tiến theo gương tăng quyền và trách nhiệm cho chính quyền các cấp đặc biệt là ngân sách xã được thể hiện ở Nghị quyết 138/HĐBT ngày 19/11/1983.

Sáu năm sau, ngày 27/11/1989, HĐBT đã ban hành Nghị quyết số 186/HĐBT về phân cấp quản lý cho NSDP; sau đó Quyết định số 168/HĐBT ngày 19/5/1992 đã phân giao và sửa đổi theo hướng tăng nguồn thu, nhiệm vụ chi, tỷ lệ điều tiết cho chính quyền địa phương, nhằm xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền các cấp trong quản lý NSNN, tập trung đầy đủ mọi

khoản thu vào NSNN và phân phối, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, do chưa có luật NSNN, hàng năm Chính phủ phải điều chỉnh phân cấp quản lý ngân sách và tỷ lệ điều tiết các cấp ngân sách, việc làm đó tạo nên sự không nhất quán, không rõ ràng, và thường xuyên điều chỉnh nên NSTW nắm 70% chi NSNN nhưng không phát huy được sức mạnh và không có hướng đầu tư chiến lược do không chủ động về nguồn lực, thời gian. NSDP còn bất cập hơn, bởi so với NSTW, thì NSDP còn nhỏ bé, thụ động, không gắn quyền và trách nhiệm nên không phát huy được tính sáng tạo, chủ động và tạo tâm lý trông chờ vào Trung ương.

Trước yêu cầu của công cuộc đổi mới đặt ra là phải có một công cụ pháp lý để quản lý nguồn tài chính quốc gia ngày càng lớn mạnh cũng như đòi hỏi tất yếu là chi tiêu công ngày càng phải công khai minh bạch, phân cấp phân quyền rõ ràng, đảm bảo tập trung, thống nhất nền tài chính quốc gia đồng thời khai thác tiềm năng, thế mạnh, trao quyền tự chủ trong điều hành ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương. Luật NSNN với vai trò là đạo luật gốc, cơ sở pháp lý cho các chính sách tài chính ra đời là để đáp ứng yêu cầu đó.

Suốt quá trình đó, các chính sách tài chính, ngân sách dần được hoàn thiện, từ khi chỉ có quy định của Chính phủ về quản lý từng lĩnh vực, đến khi có nghị định về quản lý ngân sách tổng thể, toàn diện hơn, và tiến tới có văn bản với hiệu lực pháp lý cao nhất, đó là luật NSNN được ban hành. Tuy nhiên, xuyên suốt quá trình đó, cơ chế quản lý ngân sách đều dựa trên yếu tố chi phí đầu vào như chi phí cho bộ máy, chi phí vật liệu tiêu hao, khấu hao tài sản... và không đòi hỏi phải có được kết quả ra sao.

Phương thức quản lý chi theo yếu tố đầu vào còn gọi là phương thức quản lý truyền thống được tiến hành trong thời gian cố định thông thường một năm Hàng năm, căn cứ vào nguồn ngân sách dự báo tăng trưởng một tỷ lệ nhất định cộng với tỷ lệ trượt giá, cơ quan dự thảo ngân sách thông báo số kiểm tra chi trên cơ sở nguồn thu có được, thông thường cũng tăng một tỷ lệ nhất định, cộng với tăng chi do bổ sung chính sách. Số kiểm tra được thông báo xuống cơ quan

soạn thảo ngân sách địa phương và các đơn vị sử dụng ngân sách từ bộ ngành tới các đơn vị cơ sở. Căn cứ vào số kiểm tra và nhu cầu thực tế, các đơn vị tiến hành lập dự toán ngân sách. Tuy nhiên, ô bước này thường có sự chênh lệch giữa số kiểm tra và dự toán được các đơn vị lập nên. Sau đó là quá trình thảo luận giữa cơ quan NSTW với cơ quan NSĐP để đi đến thống nhất, lúc này, phương án được thống nhất nằm giữa số kiểm tra và số dự toán được lập từ cơ sở. Đó là căn cứ trình cấp có thẩm quyền quyết định và sau đó được ban hành tới các đơn vị cấp dưới và đơn vị sử dụng ngân sách. Căn cứ vào quyết định ngân sách chính thức, các cơ quan ngân sách đến các đơn vị cơ sở tiến hành điều chỉnh dự toán lập trước đó để phù hợp với quyết định giao ngân sách của cấp trên. Có thể thấy quy trình ngân sách được lập theo năm dương lịch, từ cơ sở lên. Căn cứ để xây dựng dự toán là bộ máy, công việc của từng cơ quan, đơn vị, nhu cầu mua sắm, sửa chữa của cơ quan, đơn vị. Cách tính dự toán ngân sách hoàn toàn dựa vào chi lương và các khoản chi theo lương phục vụ cho bộ máy, các khoản chi công việc phục vụ cho bộ máy làm việc, các trang thiết bị, nhà cửa, phương tiện đảm bảo cho bộ máy hoạt động. Việc tính toán thường căn cứ nhu cầu cụ thể của từng năm để bố trí kinh phí. Việc thanh toán theo thực tế, và cuối cùng là quyết toán theo số đã thanh toán.

Có thể đi sâu vào phương thức quản lý này thông qua nghiên cứu 2 khoản chi đầu tư và chi thường xuyên:

Chi đầu tư. TTBD ĐBDC

Việc quản lý chi đầu tư có những quy định cụ thể dựa trên những căn cứ pháp lý như luật xây dựng, luật đấu thầu, nghị định quy định quy chế quản lý đầu tư và xây dựng, các thông tư hướng dẫn về quản lý và thẩm định, quyết toán vốn đầu tư.

Bước một: lập, thẩm định, phê duyệt dự án.

Trước hết, chủ đầu tư được giao nhiệm vụ tiến hành lập dự án đầu tư hoặc trong đó thuyết minh dự án đầu tư nêu rõ sự cần thiết phải đầu tư, quy mô, diện tích, các hạng mục công trình, phân tích lựa chọn phương án kỹ thuật, công nghệ, công suất; các giải pháp thực hiện; đánh giá tác động môi trường; các chỉ

tiêu tổng mức đầu tư nguồn vốn, hiệu quả kinh tế xã hội. Thiết kế bao gồm các giải pháp chủ yếu, thuyết minh, bản vẽ thiết kế cơ sở.

Bước hai: thực hiện dự án đầu tư. Bao gồm:

Lập thiết kế, dự toán dựa trên các tài liệu khảo sát, thiết kế, các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng, quy định về kiến trúc, quy hoạch.

- Tổ chức đấu thầu, chỉ định thầu, ký kết hợp đồng thi công.
- Quản lý thi công xây dựng công trình về chất lượng, tiến độ, khối lượng, an toàn lao động, môi trường xây dựng công trình.
- Quản lý chi phí dự án đầu tư.
- Quản lý vốn đầu tư.

Mặc dù quy trình quản lý vốn đầu tư tương đối chặt chẽ song chưa thực sự chú trọng đến hiệu quả đúng mức do chủ yếu kiểm soát dựa trên chi phí đầu vào, vì vậy có rất nhiều công trình xây dựng cơ bản còn lãng phí, kém hiệu quả cả về chủ trương đầu tư và tổng chi phí, không đánh giá được kết quả và tác động của nó đến các lĩnh vực đời sống xã hội.

Chi thường xuyên.

Luật Ngân sách năm 2002, Nghị định 60 của Chính phủ ngày 06/6/2003, Thông tư số 59 ngày 23/6/2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định 60 quy định đối với các khoản chi thường xuyên việc lập dự toán phải tiến hành theo một quy trình từ cơ sở trên cơ sở dự kiến chi theo mục lục ngân sách. (gồm 173 chương đánh số từ 001 - 173; 23 loại từ 1 - 23; 99 khoản từ 01 - 99; 31 tiểu nhóm mục từ 01 - 31; 165 mục từ 001 - 165; 99 tiểu mục từ 01-99). Trong đó mục và tiểu mục phản ánh chi phí đầu vào khu vực tài chính công, và trong quy trình chấp hành ngân sách, cũng kiểm soát theo một số nhóm mục; quyết toán ngân sách được thực hiện chi tiết theo mục, tiểu mục.

Toàn bộ quy trình này, không yêu cầu thể hiện kế hoạch công việc, các bản giải trình về kết quả công việc, không phản ánh được với lượng chi phí như vậy thì kết quả đạt được như thế nào, không biết cơ quan nào hoàn thành nhiệm vụ ở mức độ nào, có tương xứng với mức chi phí bỏ ra không.

Nếu tính trong 10 năm từ 1991 - 2001 thì chi thường xuyên chiếm từ 66,5% năm 1991 xuống còn 57,2% năm 2001; với tỷ trọng chi NSNN cho công việc mang tính chất thường xuyên chủ yếu tính yếu tố chi phí đầu vào lại không gắn với tầm nhìn trung dài hạn nên tính phi hiệu quả trong chi tiêu thể hiện khá rõ, không gắn trách nhiệm kết quả công việc của người sử dụng kinh phí với số kinh phí được thụ hưởng, cách quản lý chi thường xuyên ở hầu hết các lĩnh vực đều na ná giống nhau, bắt đầu từ chi phí cho con người dựa trên biên chế được giao mang tính chủ quan áp đặt, sau đó là chi phí đi kèm để thực hiện nhiệm vụ dựa trên chế độ chi cho từng lĩnh vực song cũng không có cơ chế quản lý tiên tiến hơn ngoài việc dựa theo số biên chế được giao.

Như vậy, việc lập, chấp hành, quyết toán ngân sách là quá trình dựa hoàn toàn vào chi phí cho bộ máy, nguyên vật liệu, tài sản cố định... mà không cần quan tâm đến cơ quan đó làm ra sản phẩm nào, tốt hay xấu, hoặc việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị đó đạt chất lượng, hiệu quả như thế nào. Tóm lại, với cách làm ngân sách hoàn toàn dựa trên yếu tố đầu vào làm triệt tiêu động lực hướng tới hiệu quả, vì muốn có ngân sách nhiều thì phải tăng biên chế và các điều kiện đi kèm, chứ không phải là nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác. Tư duy và cách làm này ngày càng tỏ ra không phù hợp với nền kinh tế thị trường vốn coi trọng hiệu quả cuối cùng.

2. Quản lý chi theo chương trình, dự án

Từ những năm 1970, chúng ta đã bắt đầu quan tâm đến việc kế hoạch hoá theo các chương trình, mục tiêu. Tuy nhiên, nó chỉ thuần túy mang tính kế hoạch hoá, không có dự trù ngân sách, vì vậy, kết quả rất hạn chế.

Đến năm 1995, có khoảng 30 chương trình mục tiêu song song tồn tại và mỗi chương trình có mục tiêu riêng, cơ chế riêng, do đó sử dụng nguồn lực cấn dàn trải, phân tán, chông chéo, không đúng với bản chất vốn có của các chương trình.

Tiếp tục thực hiện cải cách quản lý chi chương trình mục tiêu theo hướng hiệu quả, đến năm 2000, chỉ còn 7 chương trình mục tiêu quốc gia và nguồn lực tài chính để thực hiện các chương trình mục tiêu không chỉ bó hẹp ở ngân sách

mà còn huy động những công cụ tài chính khác như nguồn viện trợ, vốn hợp tác quốc tế, vốn từ các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân... Việc quản lý chương trình mục tiêu quốc gia khác một số điểm so với cách quản lý chi thường xuyên như đã nêu phần trên.

Về cơ sở pháp lý của chương trình mục tiêu quốc gia (*hiện nay gồm 7 chương trình*) được quy định theo Quyết định số 42 ngày 19/3/2002 của Thủ tướng Chính phủ, trong đó quy định: Chương trình mục tiêu quốc gia là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đồng bộ về kinh tế, xã hội, khoa học, công nghệ, môi trường, cơ chế chính sách, tổ chức để thực hiện một hoặc một số mục tiêu đã được xác định trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội chung của đất nước trong một thời gian nhất định.

Như vậy điểm khác nhau giữa chi thường xuyên và chương trình mục tiêu là tính mục tiêu rõ ràng hơn so với chi thường xuyên (*phải lượng hoá được*), thời gian dài hơn năm ngân sách thường niên. Các giải pháp để thực hiện mục tiêu được quy định rõ.

Để thực hiện chương trình mục tiêu, quốc gia được cụ thể hoá thành các dự án, việc đầu tư được thực hiện theo dự án với nguồn lực, thời gian thực hiện được xác định.

Việc xây dựng chương trình mục tiêu quốc gia được thực hiện chủ yếu từ trung ương về tên chương trình, mức kinh phí cho tổng chương trình và phân bổ cụ thể cho từng chương trình, từng đơn vị thực hiện chương trình. Tuy có quy trình lập kinh phí cho chương trình theo nội dung công việc từ cơ sở là các đơn vị tổ chức thực hiện song việc lập này phải tuân thủ trần kinh phí, cơ cấu cho từng nội dung chi đã được ấn định từ trên.

Ở đây xuất hiện vấn đề các đơn vị thực hiện chương trình mục tiêu được giao kinh phí và nhiệm vụ để thực hiện để thực hiện song không được toàn quyền xây dựng kế hoạch và kinh phí thực hiện theo nhu cầu thực tiễn của mình mà thường dựa vào yêu cầu và nội dung chi theo ấn định sẵn từ bộ quản lý chương trình và cơ quan giao kế hoạch. Vì nếu đơn vị tự xây dựng không phù hợp với nội dung đã được cấp trên giao sẽ không được hưởng kinh phí. Điều này

dẫn đến hiện tượng, các đơn vị lập theo ấn định ở trung ương để tranh thủ cao nhất nguồn kinh phí được hưởng. Cuối cùng việc chi tiêu sẽ lãng phí vì cứ phải gò theo sự áp đặt từ trên.

Khi chương trình mục tiêu được giao, cơ quan thực hiện chương trình sẽ được một khoản kinh phí trong đó phân chia thành chi thường xuyên và chi đầu tư. Việc quản lý chi thường xuyên của chương trình mục tiêu cũng tương tự như chi thường xuyên thông thường, cũng được lập và thực hiện theo dòng mục đầu vào điều khác là có đánh giá theo mục tiêu cụ thể. Song mục tiêu chỉ có ý nghĩa ở tầm quốc gia vì không giao mục tiêu cho từng đơn vị thực hiện chương trình ở từng đơn vị, việc đánh giá hiệu quả công việc từ nội dung chi này cũng không có cơ sở như các khoản chi thường xuyên thông thường. Đối với chi đầu tư trong chương trình thì việc quản lý và đánh giá dựa trên khối lượng công việc hoàn thành cụ thể, tuy nhiên đánh giá hiệu quả thì cũng chưa có căn cứ rõ ràng.

Nhìn chung, phương thức quản lý chi theo chương trình, dự án tuy mới được áp dụng ở nước ta trong vài thập kỷ qua song đã thể hiện được tính ưu việt của nó và đang từng bước hoàn thiện, phát huy tác dụng tích cực đối với công tác quản lý ngân sách cũng như thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Thể hiện ở một số kết quả sau:

Thứ nhất, đã có quy định về quy trình lập dự toán trong đó Chính phủ là cơ quan quyết định các chương trình, dự án cấp quốc gia, các Bộ, ngành, địa phương được xác định trách nhiệm cụ thể và có cơ chế phối hợp dưới sự điều phối thống nhất của Chính phủ, đảm bảo quản lý chặt chẽ ngay từ khâu dự toán, tránh chông chéo về mục tiêu và đối tượng.

Thứ hai, khi xây dựng chương trình, dự án đã tính đến tính cân đối giữa mục tiêu chính sách và nguồn tài chính đáp ứng. Điều này hạn chế được tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả, làm cho các chương trình, dự án mang tính khả thi vì được bố trí trong khuôn khổ ngân sách. Nguồn NSNN bố trí cho chương trình mục tiêu tương đương với tổng nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung của các địa phương.

Thứ ba, việc quản lý chi chương trình, mục tiêu đã áp dụng nhiều biện pháp quản lý theo hướng tiết kiệm, như chi theo định mức, quy định về mua sắm, đấu thầu dự án, kiểm toán...

Thứ tư, việc quản lý chi theo chương trình, dự án cho phép huy động tất cả các nguồn lực trong và ngoài ngân sách, các tổ chức, cá nhân cùng tham gia để đạt mục tiêu phát triển.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả nêu trên, còn nhiều bất cập cần được khắc phục. Việc quản lý như hiện nay dẫn đến thụ động, dựa vào Trung ương, thể hiện ở chỗ các địa phương tìm cách **chi tiêu hết lượng** kinh phí được áp đặt sẵn từ NSTW và không rõ ràng về trách nhiệm bởi có quá nhiều cơ quan quản lý song không quy định cụ thể cơ quan nào chịu trách nhiệm riêng ở công việc nào. Cụ thể là:

Sau khi đã được Quốc hội thông qua, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính thông báo các chỉ tiêu về mục tiêu, nhiệm vụ và nguồn lực của từng Chương trình mục tiêu Quốc gia cho cơ quan Quản lý chương trình; Cơ quan Quản lý chương trình chủ trì dự kiến phân bổ cho các Bộ, ngành và địa phương gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính để tổng hợp vào kế hoạch chung của từng Bộ, ngành và địa phương; Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ giao cho các Bộ, ngành và các địa phương để thực hiện.

Thủ tướng Chính phủ giao chỉ tiêu tổng mức vốn Chương trình Quốc gia cho các Bộ và địa phương; Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao mục tiêu, nhiệm vụ từng chương trình, mục tiêu Quốc gia cho các Bộ và địa phương; các cơ quan Quản lý chương trình hướng dẫn nhiệm vụ chuyên môn và phối hợp với Bộ Tài chính hướng dẫn các định mức chi tiêu để các tỉnh chủ động thực hiện.

Sau khi nhận được chỉ tiêu kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ giao và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn về mục tiêu, nhiệm vụ, UBND tỉnh chỉ đạo Sở Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các Sở, Ban, ngành có liên quan để tham mưu cho UBND tỉnh về lồng ghép và phân bổ tổng kinh phí theo danh mục các chương trình, các mục tiêu, nhiệm vụ đã được giao thực hiện trên địa bàn.

Chỉ tiêu được giao theo cơ chế trên có ưu điểm là gắn bó chặt chẽ giữa mục tiêu và nguồn lực để triển khai thực hiện; nhưng do sự can thiệp quá sâu của các Bộ ngành quản lý chương trình tới từng nhiệm vụ, dự án cụ thể, không sát hợp với thực tế Chính quyền và các cơ quan chức năng ở địa phương vẫn rơi vào tình trạng thụ động, tiếp nhận vốn và thực hiện theo các nhiệm vụ cụ thể đã định trước từ Trung ương mặc dù biết rõ yêu cầu kinh phí không hẳn là như vậy. Tình trạng đó làm cho hiệu quả của chương trình hạn chế; trong một số trường hợp do xác định chương trình dự án của Trung ương không sát thực tế dẫn tới tình trạng mất cân đối giữa khối lượng công việc và kinh phí đảm bảo, nơi cần thì không đầu tư kinh phí, ngược lại nơi chưa thật cần thiết lại được hưởng kinh phí.

Do vậy, để mở rộng hơn nữa quyền chủ động điều hành các Chương trình mục tiêu Quốc gia trên địa bàn cho các địa phương, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 38/2000/QĐ-TTg ngày 24/3/2000 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 531/TTg ngày 08/8/1996 về quản lý các Chương trình mục tiêu Quốc gia; trong đó có quy định về việc giao chỉ tiêu tài chính như sau:

- Thủ tướng Chính phủ giao các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan Trung ương và Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ tiêu tổng kinh phí của tất cả các Chương trình mục tiêu Quốc gia; trong đó gồm có kinh phí xây dựng cơ bản và kinh phí sự nghiệp.

- Căn cứ vào tổng dự toán ngân sách và mục tiêu của các Chương trình mục tiêu Quốc gia và các chương trình mục tiêu được áp dụng cơ chế của Chương trình mục tiêu Quốc gia, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm chủ động lồng ghép các chương trình trên địa bàn, bố trí mức kinh phí cho từng mục tiêu và gửi bản kế hoạch phân bổ về Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và cơ quan quản lý chương trình để theo dõi kiểm tra thực hiện.

Tuy nhiên, theo cơ chế của QĐ38/TTg, cũng có những hạn chế nhất định, như yêu cầu phải làm kế hoạch 2 lần như đã nêu ở trên. Điều này gây khó khăn cho việc quản lý, giám sát và đánh giá việc thực hiện các mục tiêu của chương

trình, và cũng hạn chế quyền chủ động của địa phương. Việc xây dựng chương trình mục tiêu của địa phương chủ yếu dựa trên gợi ý và đầu công việc theo hướng dẫn của trung ương. Từ những bất cập trên có thể rút ra một số nhận định về cơ chế chi ngân sách cho các chương trình, dự án như sau:

Thứ nhất, cơ chế phối hợp giữa cơ quan lập kế hoạch phát triển, cơ quan quản lý chương trình, cơ quan lập dự toán ngân sách chưa cụ thể, rõ ràng và chưa gắn trách nhiệm, sự phối hợp của chính quyền địa phương trong phân bổ kinh phí, quản lý điều hành, và quyết toán chương trình, mục tiêu trên địa bàn với công tác điều hành của cơ quan quản lý chương trình ở Trung ương.

Thứ hai, việc thẩm định chương trình, dự án và phân bổ vốn còn chung chung, thiếu dự án cụ thể, chưa phân cấp và không có đầu mối chịu trách nhiệm nên khó cho công tác quản lý và đánh giá.

Thứ ba, cơ chế giao dự toán và giao mục tiêu chưa rõ ràng ở chỗ cơ quan được uỷ quyền giao mục tiêu nhiệm vụ lại không làm tròn trách nhiệm bởi không nắm được và không đủ cơ sở giao.

Thứ tư, chưa có phối hợp quản lý các nguồn vốn khác nhau, lồng ghép các chương trình, mục tiêu chưa hiệu quả và tỏ ra lúng túng khi lồng ghép các chương trình tương tự như nhau ở một số nội dung. Sử dụng vốn vay chưa được coi như vốn NSNN.

Thứ năm, cơ chế phân cấp và kiểm tra giám sát sử dụng NSNN cho các chương trình, dự án chưa được hình thành.

3. Phương thức quản lý chi ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra

Trên thực tế ở Việt Nam, phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra chưa được áp dụng, vì đây là phương thức quản lý gắn liền với nền kinh tế thị trường, mới mẻ ngay cả với các nước phát triển và chỉ có thể áp dụng ở các nước có trình độ quản lý cao, thông tin đầy đủ, minh bạch, cơ sở hạ tầng tin học, cùng các phương tiện hỗ trợ kỹ thuật và hệ thống chính sách đồng bộ. Các yếu tố đó là cơ sở để xác định kết quả đầu ra cụ thể, có thể đo lường về số lượng, thời gian, chi phí... Điều đó cho phép đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách, lựa chọn phương án tối ưu, coi lĩnh vực cung cấp hàng hoá dịch vụ công

binh đẳng như đối với hàng hoá tư nhân. Có thể nói đây là yêu cầu và xu hướng tất yếu cần hướng tới của tất cả các nước muốn phát triển nền kinh tế thị trường bởi nó phù hợp với đặc điểm, tính chất, mục đích nền kinh tế thị trường.

Đối với đất nước chúng ta, chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường đã được khẳng định. Mặc dù hiện nay, chúng ta chưa có đầy đủ yếu tố thị trường, song kinh tế thị trường đang manh nha xuất hiện và được khuyến khích, tạo điều kiện bằng cách thừa nhận yếu tố mang tính quy luật và có cơ chế thúc đẩy phát triển.

Như vậy, tuân thủ các yếu tố mang tính quy luật của kinh tế thị trường, coi lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công bình đẳng về chủ thể và mục tiêu: Nhà nước cũng là chủ thể sản xuất, cung cấp hàng hoá, dịch vụ cho xã hội với nguồn lực được tài trợ từ NSNN như các nhà cung cấp khác, và phải tính toán chi phí, hiệu quả để cung cấp cho xã hội những hàng hoá, dịch vụ có chất lượng tốt nhất. Đó cũng chính là hướng tới phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra.

Tuy nhiên, hiện nay chúng ta còn thiếu những điều kiện để có thể áp dụng phương thức mới đó. Như trên đã phân tích, muốn thực hiện quản lý dịch vụ công theo kết quả đầu ra, cần phải có thời gian để chuẩn bị những yếu tố cần thiết, và nhất là phải có những giải pháp thích hợp chuyển dần từng bước. Ví dụ như việc khoán biên chế quỹ lương, khoán chi hành chính, là bước quá độ thay đổi tư duy nói lỏng quản lý theo đầu vào vốn đã tồn tại từ rất lâu.

Từ thực tiễn quản lý thời gian qua, có thể thấy việc quản lý chi dựa trên yếu tố đầu vào trong đó chi phí cho bộ máy chiếm trên 50% tổng số chi ; Cách giao, quản lý biên chế, định mức biên chế cho từng công việc, từng cơ quan chưa có cơ sở tin cậy. Việc quản lý chi được giao cho các bộ ngành địa phương trực tiếp chịu trách nhiệm trong khi lại do một cơ quan khác hoàn toàn độc lập giao chỉ tiêu biên chế, tất cả những điều đó dẫn đến không có lý do gì cần phấn đấu để sắp xếp bộ máy, quản lý biên chế, cải cách hành chính theo hướng tinh gọn, vì nếu làm như vậy sẽ không được bố trí ngân sách.

Thực trạng này đang được khắc phục dần bằng cách khoán biên chế hành chính và giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách tại Nghị định số 130, Nghị định số 43 của Chính phủ ban hành năm 2005 song tác dụng của phương thức khoán này còn hạn chế, vì cơ sở để xác định mức khoán chưa thực sự có căn cứ. Trong tổ chức thực hiện nhiều đơn vị cơ quan viện dẫn nhiều lý do để tăng biên chế trước khi nhận khoán, sau đó lại tìm cách đòi ngân sách cho số biên chế tăng thêm này. Và ngay trong cơ chế khoán này cũng không có sản phẩm cụ thể cuối cùng mà chỉ có sản phẩm chung là hoàn thành chức năng nhiệm vụ được giao, không thể hiện được hiệu quả, tác động của kết quả do khoán như thế nào...

Một ưu điểm của cơ chế khoán chi và giao quyền tự chủ là tạo động lực thúc đẩy đơn vị sử dụng NSNN ngoài số được cấp tích cực huy động các nguồn lực khác hoặc sử dụng nguồn được cấp hợp lý hơn để tăng thu nhập.

Mặt khác, nhu cầu cung cấp hàng hoá dịch vụ công cộng ngày càng phát triển phong phú đa dạng, trong khi nguồn ngân sách có hạn, có thể chuyển một số hàng hoá dịch vụ công chuyển từ ngân sách đảm bảo sang trang trải bằng các nguồn thu do người hưởng dịch vụ công hoàn trả trực tiếp. Ví dụ khi Nhà nước quyết định đầu tư một số con đường, cây cầu lớn phục vụ cho giao thông liên tỉnh có thể được hoàn trả từ nguồn thu phí, khắc phục thực tế hiện nay việc thu phí chỉ áp dụng đối với một số con đường đầu tư từ nguồn ODA; Còn lại phần đầu tư từ ngân sách hầu như rất ít thu phí.

Hệ thống giáo dục hiện nay cho thấy, ngân sách vốn đã nhỏ bé lại dàn trải từ hệ mầm non đến hệ đại học, tỷ trọng khoản chi này ngày càng cao và hiện nay chiếm trị 7% ngân sách quốc gia phân theo lĩnh vực. Ngay trong lĩnh vực giáo dục cũng có thể giảm bớt ngân sách cho một số ngành học, một số đối tượng và dành ngay nguồn đó để hỗ trợ phát triển giáo dục cho các đối tượng nghèo và hỗ trợ đầu tư trường lớp thu hút các nhà đầu tư mở rộng dịch vụ theo hướng tăng quyền tự chủ và huy động nguồn từ hoạt động xã hội hoá.

Một lĩnh vực mà nếu biết sử dụng nguồn lực xã hội, có lẽ sẽ không cần duy trì một chương trình mục tiêu quốc gia như hiện nay, đó là chương trình

mục tiêu quốc gia về văn hoá để hỗ trợ trùng tu các di tích, hoạt động của một số đoàn nghệ thuật.

Đây là những nhu cầu văn hoá mà người được hưởng dịch vụ sẵn sàng bỏ ra một khoản tiền để chi phí và không phải là dịch vụ phổ biến, nó chỉ dành cho một bộ phận xã hội có thu nhập và có nhu cầu hưởng thụ nó.

Đối với lĩnh vực y tế cũng vậy, hiện nay chi ngân sách tương đương 50% chi sự nghiệp giáo dục đào tạo. Với cơ chế dàn trải chi ngân sách từ tuyến cơ sở đến tuyến trung ương nên không thể còn nguồn để cải thiện chất lượng y tế. Nên chẳng thay thế cách bố trí chi dàn trải như vậy bằng cách tăng cường đầu tư tuyến cơ sở và khu vực y tế dự phòng, dành ngân sách đầu tư trang thiết bị hiện đại khám chữa bệnh cho một số bệnh viện Nhà nước, còn lại chuyển sang hệ thống dịch vụ tư nhân. Nhà nước hỗ trợ thông qua hệ thống bảo hiểm y tế đồng thời điều tiết thông qua viện phí, nâng mức viện phí với những dịch vụ y tế chất lượng cao cho một số nhóm không thuộc diện ưu tiên trong cộng đồng.

Trong lĩnh vực thể dục thể thao, có thể thu hút các nguồn lực từ hoạt động dịch vụ ở một số môn để giảm sức ép cho NSNN.

Với cơ chế như hiện nay, rất khó tạo ra động lực bởi việc cung ứng dịch vụ do NSNN đài thọ chưa tính đến hiệu quả hoạt động vì lập dự toán ngân sách vẫn chủ yếu dựa vào các yếu tố đầu vào như lương và chi phí theo lương, chi phí tiêu hao nguyên vật liệu cũng được tính theo yếu tố đầu vào. Mặc dù các đơn vị sử dụng NSNN thông qua khoán chi cũng bắt đầu phải tính toán biên chế và chi phí một cách tiết kiệm nhất, song chưa có nhu cầu phải tính toán hiệu quả cuối cùng.

Khu vực tư nhân tuy được cơ chế khuyến khích xã hội hoá các hoạt động giáo dục y tế, văn hoá, dịch vụ vệ sinh công cộng song cơ chế chưa đủ (*chỉ miễn giảm tiền thuê đất, thuê trong một số năm*) để có thể đứng vững và cạnh tranh với khu vực Nhà nước, bởi vì họ phải bỏ tiền xây dựng cơ sở vật chất, thu để bù đắp chi thường xuyên. Điều đó tạo ra môi trường cung cấp dịch vụ không bình đẳng, làm triệt tiêu động lực của cả khu vực Nhà nước và tư nhân.

Tóm lại, hiện nay ở Việt Nam chưa áp dụng phương thức quản lý chi theo đầu ra, song đã bắt đầu tiếp cận cơ chế quản lý tiến bộ hơn như cơ chế khoán, thực chất là bước trung gian giữa quản lý theo đầu vào và đầu ra, một bước tiệm cận gần với đầu ra hơn, đó cũng là bước chuyển tiếp cần thiết chuẩn bị cho phương thức quản lý theo đầu ra hiện nay một số nước đang áp dụng.

4. Quản lý chi theo chu trình ngân sách và khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Quản lý chi theo chu trình ngân sách hay còn gọi là quản lý chi ngân sách theo kế hoạch hàng năm đã và đang được áp dụng đồng thời với phương thức quản lý theo đầu vào truyền thống. Cơ sở pháp lý là Luật Ngân sách hiện hành với quy định tại điều 1, điều 14, điều 24, điều 26, điều 37, điều 38, trong đó nêu NSNN là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 năm dương lịch. Hàng năm, Quốc hội quyết định việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán NSNN năm sau, phân bổ NSNN cho các Bộ, Ngành, Địa phương xây dựng dự toán ngân sách, tổ chức thực hiện ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm. Như vậy, chu trình ngân sách được khép kín trong thời gian một năm.

Việc quản lý NSNN theo kế hoạch hàng năm cho phép tính toán tương đối sát nguồn lực tài chính có thể có được, từ đó giúp cho việc bố trí chi tiêu tương ứng với năng lực thực tế. Cách làm đó có thuận lợi là dễ làm, ít phải điều chỉnh dự toán và nếu có thì mức độ điều chỉnh không lớn so với khi xây dựng dự toán. Song trong điều hành ngân sách khó khăn vì có nhiều công việc kéo dài trong nhiều năm, nhưng kết thúc từng năm, phải quyết toán chi tiêu của năm đó trong khi công việc đó chưa kết thúc; mặt khác không cho phép tính toán nguồn lực tương đối chính xác trong trung hạn vì không căn cứ vào dự báo vĩ mô, điều đó gây khó khăn cho việc xây dựng chính sách chi tiêu trung hạn. Đây là tồn tại lớn nhất của phương thức quản lý này và người ta khắc phục chúng thông qua khuôn khổ trung hạn.

Khuôn khổ trung hạn cũng là phương thức quản lý mới, ở nhiều nước hiện nay đang áp dụng bởi nó tỏ ra có nhiều ưu điểm. Có thể coi khuôn khổ trung hạn

là kế hoạch trượt, kế hoạch cuốn chiếu nhiều năm (từ 3 đến 5 năm), sau mỗi năm căn cứ dự báo vĩ mô thay đổi thì lại điều chỉnh kế hoạch những năm tiếp theo và tính thêm một năm nữa, vì vậy lúc nào cũng tồn tại kế hoạch trung hạn và luôn được cập nhật cho phù hợp với thực tiễn.

Hiện nay phương thức này chưa được áp dụng chính thức và rộng rãi ở nước ta, bởi yếu tố cơ bản còn thiếu là công cụ dự báo vĩ mô, yếu tố quan trọng nhất quyết định tính ưu việt của phương thức này. Từ trước đến nay, cùng với kế hoạch hàng năm, chúng ta thường xây dựng kế hoạch 5 năm với những mục tiêu cố định được tính từ năm đầu tiên, hết thời hạn 5 năm, lại bắt đầu một kế hoạch 5 năm mới với những mục tiêu mới. Đây là kế hoạch không năng động bởi nó cố định các mục tiêu bất kể có những biến động mà trong suốt thời gian dài các nước XHCN cũ thường áp dụng. Chính vì vậy mà kế hoạch 5 năm và nhất là kế hoạch dài hạn với dự kiến mang nhiều yếu tố chủ quan áp đặt như vậy không mang tính khả thi và thường không đạt được như dự định lúc đầu, bởi thiếu dự báo vĩ mô có đủ cơ sở tin cậy và những biến động ảnh hưởng đến mục tiêu hầu như không được quan tâm cập nhật nhằm điều chỉnh cho phù hợp. Điều đó lý giải vì sao mà những mục tiêu quan trọng nhất về kinh tế xã hội của nhiều kế hoạch 5 năm và dài hạn thường thiếu khả năng thành công.

Xét về xu hướng và ưu thế của MTEF, chúng ta đang từng bước tiếp cận với phương thức này, tuy nhiên còn đang ở bước sơ khai và thí điểm trong phạm vi hẹp.

Ví dụ ở ngành giáo dục hiện nay đang áp dụng thí điểm MTEF tại 4 tỉnh và Thành phố Hồ Chí Minh. Mục tiêu của thí điểm là trao quyền tự chủ tài chính cho 37 trường và cơ sở giáo dục đào tạo từ giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, dạy nghề, trung học chuyên nghiệp trong thời gian 3 năm (2003-2005). Phương pháp lập dự toán và phân bổ ngân sách dựa trên chi phí cho một học sinh, và chi thường xuyên trong 3 năm, nhằm tăng cường năng lực quản lý tài chính trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn của ngành giáo dục cũng như của cơ quan quản lý các cấp đồng thời qua đó nghiên cứu tác động của việc thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn đối với các trường thực

hiện thí điểm, rút kinh nghiệm và đưa ra kiến nghị bổ sung, hoàn chỉnh, nhằm áp dụng rộng rãi trong ngành giáo dục cả nước.

Cụ thể là, từ định mức chi phí trên đầu học sinh tính ra lượng kinh phí đảm bảo chi thường xuyên. Các trường sẽ nhận được khuôn khổ chi tiêu trung hạn 3 năm (2003- 2005). Hàng năm, khuôn khổ này được cập nhật thêm một năm ngân sách mới (kế hoạch 3 năm cuốn chiếu). Kinh phí đảm bảo chi thường xuyên được tăng thêm một tỷ lệ theo quy định tại NDD 10 của chính phủ. khi Nhà nước thay đổi hoặc điều chỉnh các quy định về tiền lương, thay đổi các định mức, chế độ , tiêu chuẩn chi ngân sách thì khi mức thay đổi quá 20%, thì cơ sở giáo dục đào tạo được bổ sung thêm kinh phí từ NSNN sau khi huy động các nguồn khác.



TTBD ĐBDC

